

社会学部論集 第40号 (2005年3月)

公共政策と住民自治 (その2)

——志賀町産廃問題における広域化と公共関与——

谷 口 浩 司

〔抄 録〕

廃棄物問題が全国各地で起こっている。この背景には廃棄物処理において、本来排出者責任において事業者が処理しなければならない産業廃棄物が一般廃棄物に混入して、自治体で処理される構造があるところに、国が「ごみ処理の広域化」政策を打ち出して、それをいっそう拡大していくことがある。「公共関与」による大型焼却施設建設計画が「寝耳に水」では、建設予定地とされた地域住民に反対運動が起こるのはむしろ当然なことと言えよう。住民自治を真っ向から否定するような事態に対して、住民はどう対応していくのか、県や町は地域住民とどう向き合って「住民自治」として解決していこうとするか、滋賀県志賀町で起こった産廃問題を通してみる。

キーワード 産廃問題, 志賀町, 広域化政策, 公共関与

1. 全国各地で起こる産廃問題

1) 廃棄物とその処理をめぐる矛盾の構造

本稿では、滋賀県志賀町で起こった産廃問題が取り上げられているが、産廃問題は全国各地で多発している。全国産廃問題市町村連絡協議会によると、「全国で産業廃棄物の処理をめぐる問題や紛争が起きているのは、500カ所にのぼる」といわれている⁽¹⁾。産業廃棄物はなぜこのように各地で「紛争の種」になるのか。

「廃棄物の処理清掃に関する法律」(廃棄物処理法)では排出源によって、家庭などから排出される一般廃棄物と工場などの事業所から排出される産業廃棄物に区分されているが、廃棄物の中で産業廃棄物の占める割合が圧倒的に高い⁽²⁾。廃棄物の処理についても廃棄物処理法で定めており、一般廃棄物は市町村が処理責任を負い、産業廃棄物については排出事業者が責任を負うよう義務付けている。ところが、廃棄物に対する処理責任が排出源で一貫しているかといえば、そうではない。事業活動に伴って排出される燃え殻、汚泥、廃油、廃アルカリ、廃プラスチック類などの20品目が産業廃棄物とされ、それ以外を一般廃棄物として規定し、排

出源が排出物によって限定される。したがって排出源からすれば産業廃棄物になり、排出事業者の責任において処理すべき産業廃棄物が排出物において一般廃棄物となり、排出源を実態上曖昧にしてしまう。つまり、構造的矛盾を法そのものが生み出している⁽³⁾。

各地で多発する産廃問題は、法的矛盾を一方に孕みながら極めて大量の産業廃棄物が排出されていること、産業廃棄物は排出事業者の責任をいうがそれらの多くが自治体での処理を含めて委託処理され、廃棄物処理法で定める中間処理・最終処分の過程で技術上の適正な処理が行われず、大気や土壌や地下水などの環境汚染を生じさせていること、何よりも大量の不法投棄がなかば公然と行われてきたこと⁽⁴⁾などに起因する。それら一連の産廃問題は、新たな処理場建設に際しても当然に疑問を投射することになる。とりわけ廃棄物の焼却過程で発生するダイオキシンによる環境汚染は深刻な問題を地域住民に投げかけた。

この間、廃棄物問題が全国で広がりを見せている背景には、廃棄物処理において、事業系産業廃棄物が生活系一般廃棄物として自治体処理に混入させてしまう「あわせ処理」の矛盾があるうえに、国の廃棄物処理政策が前稿ですでにふれたよう、平成9年5月、旧厚生省課長の一片の通知「ごみ処理の広域化について」によって、本来自治体の自治事務として市町村に委ねられてきた処理権限を奪う方向に向かっていることがあると考えられる。産業廃棄物と一般廃棄物の「あわせ処理」、そのための「広域化」と「大型化」であり、それが「ダイオキシン対策」のための高温炉、「ガス化溶融炉」新設への誘導に結びついている。しかし、この「新たに導入された処理施設」も事故を起こしており⁽⁵⁾、住民に不安を与えている。産廃問題は、このように複雑かつ多岐に及んでいる。

2) 能勢町「ダイオキシン問題」の教訓

ところで、大阪府豊能郡能勢町のごみ焼却施設「豊能郡美化センター」の周辺地区で、非常に高濃度のダイオキシン汚染が発覚し、大きく取り上げられたことはまだ記憶に新しい。平成9年6月のことである。その後この問題は、周辺地区住民によって公害調停に付され、さらに法廷に持ち込まれて争われた。能勢町の「ダイオキシン問題」は、平成16年9月22日、「豊能郡美化センター」に保管されている汚染物の撤去を求めた訴訟において、原告側住民と被告側町長との間で和解が成立した。しかし「ドラム缶約4,300本分の汚染物の約3割を、東京都品川区の民間の処理場に運んで無害化する」和解の前提となっている当初の計画は、品川区議会でも問題にされ、この会社が受け入れに難色を示しており、「先行き不透明」である⁽⁶⁾。問題はまだ終わっていないし、このツケは誰がどのように払うことになるのだろう。廃棄物処理のような、危険で誰にでも嫌がられるような施設は、人口が多くて地価の高い都市から、人口が少なく地価の安い農村に向かう。しかし、行き場を失ったドラム缶から私たちは何をどう学んだらいいのだろう。

能勢町のこの問題について、平成10年9月、豊能郡住民によって大阪府公害紛争審査会に

申し立てられたダイオキシンの公害調停を、毎回欠かさずに取材してきた朝日新聞中村正憲記者が、調停が成立した平成12年7月のあと刊行された『記録集』に、次のような一文を寄せている。「公害調停に至る前に思い浮かぶ一つのシーンがある。98(平成10)年4月17日、国内最悪の焼却場による高濃度土壌汚染が裏づけられた。当時、周辺住民が、汚染の原因究明と不安解消を求め、豊能郡環境施設組合の管理者に署名を添えて、説明を求めたことがあった。能勢、豊能町長らは組合事務所の靴脱ぎで、これらの住民たちを煙たい目で眺め、立ち話で全く不誠実な回答をしていたことを覚えている。新聞記者を十数年やってきて、あの時も、またひとつの法則を再確認した時であった。『行政は議員と地権者以外には冷たい』と」。

中村記者はかつて徳島支局にいた。その当時取材した吉野川可動堰建設問題で、建設省に「ノー」を突きつけた住民投票もまた平成4年の秋、運動の代表者が計画の概要を聞きに行った建設省徳島工事事務所で、「B4版の紙切れ一枚を渡され、納得できないまま、門前払いのように帰された」思いから始まる。中村記者には、徳島の吉野川と能勢町のシーンが重なった。「説明責任と情報公開を果たさない行政はやがて破綻する」と⁽⁷⁾。そこにあるのは住民を軽んじる行政の「お上意識」であり、その姿勢が「公共と自治」のあり方として住民によって問われることになった。物言わぬ農村に「執念の火」が付けられたときに、大量生産・大量消費・大量廃棄を享受しつづけてきた大都市は、果たして成り立つのだろうか。「公共と自治」を代弁しえぬ国や地方自治体に代わって、都市と農村がそれぞれのあり方を超えた新たな関係を結んでいかざるを得なくなることが示唆されているように私は考える。志賀町の産廃問題も実はそのことが問われている。

2. 県内で起こった3件の産廃問題の経過

滋賀県において地域住民との間で紛争の生じている産廃問題は、処理施設の事業主体が民間業者であるケース、事業主体が自治体で滋賀県・公社のケース、大津市のケースがある。地域が京都府に境界を接する大津市での紛争は、紛争相手の基礎自治体が府県をまたがっており、いっそう複雑である。これらのケースの他に、大量の不法投棄が近隣住民によって問題にされている地域が県内にも少なくないが、ここでは産廃問題で「公共と自治」を代弁し得ない行政を考える文脈で、三つの紛争事例の概略についてふれておこう。

1) 新設した産廃処理施設の解体撤去に追い込まれた栗東市の民間業者

民間業者が1982年に産廃の埋め立て処分を始め、1986年からは焼却等中間処理を行ってきた栗東市小野の処理場に、1999年に新たに「ガス化溶融炉」が建設着手された。これを知った近隣住宅地の住民によって反対運動が起こった。「操業開始後、処分場から硫化水素ガスが発生していることが分かり、県は業者に操業自粛を命じた。ガス化溶融炉は、維持費の負担

に耐え切れなくなって、業者が自主的に解体撤去した」。この間には県が「必要な範囲を掘削して、廃棄物を移動したうえで、浸透水の流出防止策を実施することなど」4点の改善命令を出していた。これに対して、業者は国に「掘削命令は意味や範囲が不明確、悪臭など環境悪化が懸念される。処分場の営業断念で経営が悪化し、財力がないことなどから、現実性がない」として不服審査の申し立てを行っていた⁽⁸⁾。

このケースは、事業主体が民間業者であり、その業者と住民の力関係のうえに監督指導の立場にある県といった構図がある。さらに国の方針も、民間の小型施設から「公共関与」で広域化して、県レベルでの大型施設化を掲げている。志賀町での広域化計画には、栗東市も含まれている。

2) 住民の反対を押し切って建設された甲賀町の県・公社の産業廃棄物最終処分場

甲賀町に県環境事業公社が1992年に産業廃棄物処分場を計画。町内の山林10ヘクタールに、県内全域の廃プラスチック類や陶器くず、汚泥などの産業廃棄物90万立方メートルを埋め立てる予定で、反対住民は平成10年、建設の賛否を問う住民投票条例制定の直接請求を行ったが、町議会が否決した。平成13年7月の町長選において、処分場建設受け入れの現職町長と白紙撤回を求める住民団体の推す候補と争って、「産業廃棄物処分場はどこかに設置しなければならないが、無条件で町内に設置することはできない。町民の不利益にならないように県と交渉し、内容によっては住民投票条例の設置も考える」とした「条件派」の元助役で農業を営む候補が当選。町長は、平成14年1月29日「環境対策などで具体的な方策や誠実な回答がない限り、処分場設置計画は受け入れ難い」と意見書を県に提出した。反対する地元住民団体は、町民対象にアンケート調査を実施。処分場受け入れ拒否が7割を超え、8割以上の住民が住民投票で決めることを望んでいることを明らかにした。その後県からの回答で「全国で始めて産廃運搬車両全ての搬入物を検査する」など、「最新技術で処分場の安全が確保された」として、町長は平成15年6月17日に町議会で受け入れを表明した。「町民を無視した決定」と住民団体は反発を強めている⁽⁹⁾。志賀町で計画されている大型産廃処理施設も事業主体は、県・公社である。

3) 京都府に隣接し、県の指導のもとで建設に慎重な姿勢を示す大津市

大津市は、京都府宇治田原町と隣接する大津市大石曾東町に、新しい廃棄物処理施設を計画。この計画に対して、京都府環境影響評価専門委員会は京都府知事に「焼却施設の排ガスの影響が主に京都に及ぶ」などを理由に、大津市が土地選定に至った経過説明などを求める答申を提出。宇治田原町長が建設地の変更を求める要望書を大津市に提出。さらに京都府知事より滋賀県が周辺の理解を求めて計画を進めるよう指導を求める意見書が出され、滋賀県知事は、知事意見書を大津市に出した。意見書によると、「ガス化溶融方式は、採用するシステムで予

測条件が異なるうえ、技術的な情報も少ないため、他県などの情報を可能な限り集めて影響評価する。大気関係では、ダイオキシン類などの有害物質は少なくとも月一回の測定など年変動が把握できる方法を採用。地質は湧水調査をして造成による地下水系への影響（特に宇治田原町）を予測する。動植物や生態系は両府県の資料を参考に府側の生息や分布調査も実施する」などとした。

この結果大津市では、大津市大石曽東町での新焼却施設の建設が当初の計画より遅れ、大津市大石中六丁目にある「大津クリーンセンター」の操業期限を、地元側の示した同意条件をほぼ応諾することで5年再延長した⁽¹⁰⁾。国松知事が大津市に出した意見書は、そのまま志賀町での産廃計画の意見書になりはしないか。知事の姿勢は明らかに一貫性を欠いている。しかし、大津市でのこの事情のもとで、志賀町の大津市との合併が進めば、志賀町の建設推進圧力がいっそう増すだろう。

3. 志賀町産廃計画において「地元同意」の手順に示された住民意思

1) 県による計画推進のための二つの手順

県・環境事業公社の事業として推進される志賀町栗原地先の大型産廃処理施設計画は、前稿ですすでに見てきたように、多くの志賀町民にとって「寝耳に水」であった。地域生活にさまざまな影響を与えかねない産業廃棄物処理施設が、地域住民に「寝耳に水」の公共事業であっていいはずはない。産廃施設用地18ヘクタールの先行取得が県議会に議案として提出されたために、平成13年3月14日の新聞報道で、志賀町に一日産業廃棄物、一般廃棄物あわせて300トンの処理能力を有する大型産廃施設が計画されていることが公にされ、志賀町民に広く知られるところとなったが、県議会に諮られる直前の2月7日に、栗原地区のある和邇学区区長会ですでに施設計画の説明がなされていた。この日の区長会は後に「県および町は了解が得られた」とし、他方で「区長会は了解していない。そんな権限はない」として、もめることになった区長会である。しかし水面下ではかなり早くから、予定地とされる栗原地先のある栗原地区で交渉がもたれ、県と連携して町が動いていたことが、住民の求めた情報開示によって徐々に明らかにされていく。

ゴミ処理施設が常識的にみて、地域住民に歓迎されるはずはないし、産廃問題が各地で起きている現状からすれば、県は志賀町での処理施設計画がそれほどスムーズに進むとは決して考えない。いわんや他の自治体からも運び込まれる広域の産業廃棄物処理のための大型施設であり、強引な進め方をすればそれだけ反発も強くなるし、計画が頓挫しかねない。かねがね「環境先進県」をうたってきた県であり、地域の環境が改善されるならともかく、悪化させるような施設なら住民を納得させることは無理だろう。そこで県は「次世代型計画」を委員会に付託する一方で、取得の困難な計画用地については巧みな手順をふむ。「はじめに土地ありき」

である。土地のある栗原旧集落から出された「要望書」である。この「地元の要望」を口実にして、栗原地区の帰属する和邇学区区長会での「地元同意」と県の取得する計画用地 18 ヘクタールに隣接した土地 10 ヘクタールを町にも取得させて、町を「盾」の道連れにする。一方委員会に付託された次世代型計画は、用地を前提とした広域化計画のために設置した新たな委員会に振り、この委員会を「住民参加型」とする。これについては次節で扱う。

2) 計画予定地の由来と公共関与

この予定地とされた栗原地先の土地は、平成 2 年に大津市の民間開発業者によってゴルフ場が計画されたものであった。予定地は比良山系に連なる山間地で、いわゆる「里山」と称される土地である。県議会に土地の先行取得議案として提案された際に、県廃棄物対策課長は特別委員会で「志賀町の場合は（県内 3 カ所の内の 1 カ所として、課長はいかにも 3 カ所が検討されているように答弁しているが、志賀町の他にはどこも検討されていない）、自然公園区域ではないのですが、非常に景観がよいところで、自然公園に近い形でせいで建ぺい率も 20 % くらいまでだろうと、こういう思いで計画させていただこうと考えたわけで」⁽¹¹⁾ といみじくも答弁しているとおり、琵琶湖を前にして比良山麓に広がる自然の残された土地である。産廃施設どころか、「自然を残そう」と、当時ゴルフ場建設に地元の住民たちが「立木トラスト」で反対した土地であった。何よりも北村町長自身が、平成 4 年 2 月「ゴルフ場建設反対」を掲げて、現職の町長を破って町長の座に着いたのであり、その町長が住民の言葉を借りれば「ゴルフ場の方がまだまし」で、それより悪い産廃計画の受け入れに回ったのだから、皮肉という他ない。だから住民の意識の中に「なぜよりによって志賀町なのか」といった疑問がわくのも当然なことだろう。

地元住民が反対した上にバブルのはじけた経済状況により、業者は平成 6 年にゴルフ場計画を断念し、町、県で公共用地として買い上げるよう強力に働きかける行動に転じた。他方で、栗原地区では民間の業者による大量の不法投棄で悩まされてきた事情があったので、この土地が今後どうなるかという不安もあった。

栗原地区は、平成 9 年 6 月 25 日に区長名で志賀町議会議長宛に「申入書」を出している。そこには「ありとあらゆる公害から区民が脅かされた経緯から、先年当区総会において『今後如何なる者の申し出と言えども、産業廃棄物投棄場には絶対に同意しない』こととした重大な決意をしていることは、先刻御承知であります。しかるに、今後においても当区民は、この決意を永久不変のものとして、あらゆる手段を持って死守する所存でありますので、今後貴職におかれましてもこのことを再認識され、本問題解決に陥り易いこの種一切の投棄場計画は絶対に回避されますよう再度重大決意をもってここに申し入れます」と記されている。しかし、約 4 ヶ月後の 11 月 4 日、一転して「行政による『比良第二ゴルフ場』計画跡地土地利用の促進にかかる要望書」が区長名で町長宛に出された。「今回区民の意見を取りまとめたところ、地

域に密着した公共事業廃棄物の処分場については非常に公益性が高いと認識しており、行政による土地利用促進をお願いするとの結論に至りましたので、茲に改めて区民の総意により次のとおり強く要望致します」として、「廃棄物処分場を含む公共公益事業用地として利用促進をしていただくこと」が要望された。国の推進する「公共関与」である。

3) 町議選、県議選、リコールと町長選の一連の選挙に示された住民の意思

この産廃問題が起ってからほぼ1年して行われた町議選は、県の姿勢、町の関わり方、そして住民の受け止め方が問われる最初の機会であった。それは同時に、これら三者が良きにつけ悪しきにつけそれぞれこの問題のことの是非について、相手を通して学ぶ機会でもあった。

県は、この志賀町において進めようとしている産廃計画について、住民に対してその目的とさらにはその目的を達成するための手段において、根拠を示してその正当性を主張する必要がある。第一点目の目的について県は、「産廃処理が逼迫している」ことをあげた。産廃が「県内ですべて処理できていない」中で「焼却施設的能力が低下してきている」とした。第二点目の目的実現のための手段としての場所と施設について、「志賀町からの申し出によってたまたま用地があり、最新の技術を用いて安全で安心な処理施設を建設する」と説明した。果たして本当に逼迫しているのか。志賀町から申し出が本当にあったのか。本当に安全で安心な技術なのだろうか。一連の選挙を通じて住民は、「地元同意」以前の「町からの要望」とする県の姿勢に対して「地元不同意」を突きつけることであった。

これらの疑問から、県のこの計画を最も深刻に受け止めたのは、栗原地区に隣接する新興住宅団地の住民であった。住民側には行政と「渡り合う」組織が必要であった。栗原周辺の住宅団地の人たちは当初に、県および町による説明が和邇学区区長会、志賀町区長会で行われたことを受けて、区長会を通してこの問題を行政に働きかけようとするが、一方で地域の活動家を中心に平成13年7月7日「大型産廃施設を考える住民の会」(「住民の会」)が立ち上げられた。区長会を通じての「追求」は必ずしもうまくいかなかった。そこで、栗原を囲むようにして開発された住宅団地、和邇学区の5つの自治会(住吉自治会、北住吉自治会、高城台自治会、虹ヶ丘自治会、和邇春日自治会)は、「自治会連絡会議」を平成13年7月13日に発足させた。平成13年12月22日の県と町と公社の共催の「説明会」、平成14年1月27日の町と住民共催の「対話集会」が実現できたのは、この力によるところが大きい。

県の事業計画であるにもかかわらず、矢面に立たされた町長は、住民と県の間で揺らぐ。12月の説明会に、「和邇学区区長会で同意を得た」とする県に対して、「同意は土地取得についてであって、施設建設については、改めて同意を得る」とした町長が翌1月の対話集会では「同意は得ている。このような住民との集会は今後一切持たない」と前言をひるがえした。実際町長の口から「苦渋の決断」としてしばしば語られた。このような行政とのやり取りを契機

に、反対住民のより広範な連携を目指して、「自治会連絡会議」を中心にして、前出の「住民の会」、さらに「命を守る会」「お母さんの会」「使い捨て時代を考える会」「里山と子どもの命を守るお父さんの会」「志賀町自然ものづくりの連絡会」といった各種の市民活動団体によって、「志賀町産廃施設計画問題・住民ネットワーク」（「住民ネット」）が発足した。「住民ネット」に集約された住民の産廃反対の思いは、平成14年4月、町議選での16議席中7議席の反対派町議の躍進をもたらす。町議選直後の臨時町議会で北村町長は「町議選の結果で町民が否定的な方向を示唆したことを重く受け止めている⁽¹²⁾と表明し、「反省しなければならないこともある」と述べている。

しかし、住民ネットと住民の会は、それぞれの思惑⁽¹³⁾を絡み合わせながら、町長の責任をいっそう問い詰める方向へと向かう。この産廃計画は県の事業であり、町が一体となって、県に矛先を向ける必要があったにもかかわらず、町議選の躍進を受けて、住民投票、県議選、町長リコールと町長選へと突き進んだのである。その結果、町長だけでなく町役場をも敵に回し、町を二分してしまうような「不幸」を志賀町民は背負い込むことになる。

①住民投票条例運動の失敗

町議選の直後から、後に辞任後の反対派町長候補として立候補することになるエコライターの有田一彦氏の呼びかけで結成された「住民投票を求める会」（「求める会」）は、住民ネットの協力を得て、住民投票条例制定にむけて一気に動く。それは、議員提案として反対派議員によって平成14年6月12日志賀町議会に提出された。議員提案を応援する住民集会を求める会と住民ネットで行うなどしたが、6月24日に議会は8対7で否決した。住民投票を呼びかけた街宣に対して、保守系町議の一人は、「町議選で結果が出ていて、町長は完敗と受け止めているのになぜ住民投票するのか」と語っている。「町議選の後いきなり住民投票条例を提案したのは、時期が早すぎなかったか。議会は計画賛成派が過半数を占めており、否決されることは予想できた」⁽¹⁴⁾と新聞も報じた。町議選の結果から、「計画を白紙に戻さなければならぬだろう」と考えた町長も、こうした住民の動きを見るに及んで、自信を取り戻す気になったかもしれない。

②県を代弁した県議にノーを突きつけた県議選

「地元不同意の戦意」はさらに高まっていく。平成15年4月13日の県議選は、失敗に終わった住民投票を改めて問う意味があった。滋賀郡選挙区は一郡一町の志賀町で、定員1名であり、4期16年の実績をもち、町と県の間に入って、産廃計画推進役を担ってきた自民党議員がいた。この県議を落とすことによって、産廃計画に「地元不同意の民意」にすることであった。住民ネットは、新人で助産士の女性候補を擁立した。「この選挙に負ければ、産廃計画は一挙に進んでしまう。逆に勝てば白紙に戻る」として、「オレンジリボン作戦」を展開、新興住宅地に「産廃反対ならオレンジリボンを」と呼びかけた。結果は、反対候補5,812票、推進候補5,577票、235票の僅差で反対派候補が勝った。

県の施策であるわけだから、厳しい保守県政の中で、いわば「孤軍奮闘」しなければならず、選ぶ最も相応しい能力と力量をもった人材を候補者に立てなければならなかった。しかし、「住民投票的位置づけ」は、「誰でもいい。保守を落とせばそれでいい」といった言葉が飛び交うような状況の中での立候補にした。住民の中では実際、誰でも通るような反対の渦が巻いていた。しかしながら、住民は二重の意味で裏切られることになる。候補者自身が「子供の未来に産廃施設は要らないが、正直言って他の施策について煮詰まった考えはもっていない。ただうそのない政治をしたい」と当選後のインタビューで答えた。一方これに対して知事は、選挙後の記者会見で早々に「計画を見直す意思のない」ことを表明し「説明不足だった。住民の理解を得る努力が一層必要」と語り、白紙に戻るところの話しではなくなった。

その後平成15年5月27日、県議と共に住民ネットの代表らははじめて知事との会談をする。住民側は「県は地元同意があったというのが同意などなく、また文書もない。県は用地選定を白紙撤回すべき」と主張する。しかし知事は「町側から用地売却の話があった。地方分権で対等の相手であり、県は言う立場にない」と取り合わなかった。

③町長のリコール

住民ネットと住民の会では、手詰まり状態の中で町長リコールへと走った。平成14年12月に「志賀町長の解職を求める会」は発足していたが、当初住民ネットでは町長リコールには消極的であった。県の施策を町長に問うことになり、しかも、翌年の早々には任期満了の町長選を控えていたからである。だが、住民の会のメンバーが中心となって、県議選で新人の産廃反対候補の当選を受け1週間後の平成15年4月20日、「志賀町長の解職を求める会」が総決起集会を開催した。同じ滋賀県内豊郷町で小学校校舎の解体建替えをめぐる町長のリコールが成立し、町長を解任に追い込んだ住民運動が報道され、注目をされており、追い風になった。リコールを求める会代表は「本請求に必要な有権者(約17,830人)の3分の1以上の有効署名6,000人の目標をめざし1ヶ月の署名活動を行い、県議選で産廃反対の候補者が当選した流れを維持しリコール成立に結び付けたい」と語った。住民ネットも同調してエールを送ることになる。

7月4日、6,939人の有効署名を添えて町選管に本請求、解職請求が成立。知事は計画用地の複数選定については「候補地があればやっている。栗原での計画に変更はない」と改めて説明し、さらに志賀町議会全員協議会に出席して、「県の説明不足で町の混乱を招いたことを申し訳なく思う」と陳謝。これに対して北村町長は「最初から、廃棄物施設を持ってくるとは言っていない」ことを強調し、「びわこの環境保全のために施設は必要で自らの政治的判断にまちがいはない」と自らの立場を説明。「ゴルフ場計画の頓挫で栗原の土地が産廃不法投棄の場になるのを危惧して県に公共利用を相談した」と弁明書で解職請求理由に反論。8月31日北村町長のリコール成立(賛成6,979、反対5,180)投票率70.51%。リコール賛成票は反対票を大きく上回り、町長は即日失職した。

解職請求の理由は5点あげられており、そのうち第1番目の理由が「志賀町としてなんら引き受ける義務のない県による産業廃棄物処理施設を誘致し、町民を混乱させ不安に陥れた」とされた。さらに、「豊かな町財政をこの11年間で食いつぶし、241億円もの借金を抱え込んだ」。そして「大津市と志賀町の合併を急ぎ、全ての責任から逃れようとしている」と厳しい責任追及が掲げられた。しかしながら、「産廃反対だが果たして町長が誘致したのか」といった疑問を抱く住民の声はかき消され、リコールへと走ったのである。

リコールを急いだ理由として、リコールの会代表は「市町村合併を考えるとリコールは最後の手段だった」と説明している。志賀町は平成14年大津市と合併特例法の期限である平成17年3月までの合併を目指しており、このまま大津市との法定協議会が立ち上げられてしまえば、産廃施設は確実にできる。したがって、平成16年2月の町長選まで待てないとしたのである。後に住民の会から「『志賀町からの申し出あった』はウソ」と文書⁽¹⁵⁾が出されているが、北村町長解職請求理由と明らかに矛盾する。北村町長リコールは何であったのか。

④リコール町長選

リコールの会代表は「豊郷の二の舞にならないように候補者選びの過程をガラス張りにして、透明にしたい」と語り、「新町長を誕生させる会」が発足、後に責任をとるかたちで町長候補になる山岡寿麿氏が会長になる。その公表された経歴からして、全く住民運動を経験したことのないような人物であり、またこの産廃問題にも当初から関わってきたわけでもなかった。この誕生させる会は、町長候補者の公募を受け付け、選考委員会が設置されて応募した5名について人選をはじめが、候補者選びは難航した。しかもその選考過程は一切秘密にされ、ガラス張りどころか不透明そのものになった。そのため、この選考過程に疑問をもつ住民も少なからずいたし、何よりも選考委員の中に疑問が生じていた。

応募者5名が住民ネット系候補と住民の会系候補の2名に絞られたが一人に絞ることができず、結局選考委員会の議長である山岡氏が町長候補になった。この経緯について、エコライター有田一彦氏は「ごみ焼却場をめぐる滋賀県・志賀町長選のあきれた真相」⁽¹⁶⁾で皮肉っている。二人の反対候補者が出てことによって、「豊郷の二の舞にはしない」が「教訓」とされたのであるが、本当の意味での豊郷の教訓は、候補者の決め方が不透明であったことによる。だが、その点は教訓にならなかった。

町長選は平成15年10月19日に行われ、6,225票対5,935票の約300票の差で、現職の北村町長を破って、反対派の押した山岡町長が誕生する。しかし、就任早々から、大津市との合併問題が絡んで迷走を始める。掲げられた公約「大型産廃処理施設計画の撤回とごみ減量化を推進」「産廃解決後に大津市との合併問題は住民投票によって行う」は3ヶ月で破棄されて、町長の態度が二転三転。自民系最大会派の「市政クラブ」から町長不信任案を出された。単なる首長としての能力の問題にとどまらず、「女性の敵」としたスキャンダルを取り上げたビラが反対派から出されるに及んで、町長側からの反論が無いまま6月22日、ついに町長は就任

わずか8ヶ月にして辞任を表明した。

山岡氏を町長に担いだ住民ネットと住民の会からは、反省らしい反省の声明は出されなかった。出直し町長選は、3人の立候補があり、事実上計画推進派と反対派の二人の候補者の選挙戦であったが、反対派には逆風選挙であった。反対派候補者は、前町長を出した住民ネットと住民の会では、候補者を立てることができず、「新しい志賀町をつくる会」代表の有田一彦氏が、逆風の中で立候補した。しかし、「産廃計画推進」、「大津市との合併推進」を公約に掲げた後藤又久氏 5,972 票、有田一彦氏 5,359 票で、推進派の後藤氏が8月8日に行われた選挙において当選する結果となった。この選挙を「住民ネットは静観していた」と事務局長が8月18日の第12回「県南部広域処理システム施設整備計画委員会」で発言している。「だから落選した」と言いたかったのだろうか。住民の意識とあまりに乖離した住民ネット役員の言辞である。山岡氏を出した責任にはついて一切釈明のないままの逆風で、ここまでの支持があったとむしろ解すべきだろう。住民運動の未熟さも手伝って計画を受け入れていく新町長に戻ったが、一連の選挙を通してうかがえる民意は賛成反対がいずれの選挙においてもほとんど拮抗している。計画受け入れの新町長になったことで県は、地区ごとに説明会をもつなどして、遅れた計画を進めていくはずみにしようとしている。

4. 志賀町産廃計画の問題点

1) 県南部広域処理システム施設整備計画委員会への「住民参加」

県は「施設の計画は住民の皆さんとつくります」をうたっている。施設整備計画作成に向けて、事業主体である滋賀県環境事業公社は、「県南部広域処理システム施設整備計画委員会」(整備計画委員会)を設置して、「学識経験者、住民代表の方などにご参加いただき、公開の下でご検討いただいています」としている。この整備計画委員会は県自らが「ユニークなもので、あまりない」とアピールするが、果たしてどうか。住民の意見が「聞き置く」だけでなく、尊重されるだろうか。そのルーツと構成をみる。

整備計画委員会は平成14年3月に、滋賀県環境審議会廃棄物部会の答申「滋賀県廃棄物処理計画」(平成14年3月)を受けて設置されたことになっている。その一年前の平成13年3月に、次世代型廃棄物処理システム整備計画検討委員会によって『次世代型廃棄物処理システム整備計画検討調査報告書』が作成され、この報告書にはすでに志賀町栗原地先に計画された大型産廃施設が里山の緑の中にカラーで鳥瞰図が描かれている。平成13年3月は、県が議会に用地取得を諮り、志賀町住民に広く知られるところとなった時である。この『次世代型調査報告書』はさらに平成11年3月に出された『第四次滋賀県産業廃棄物処理基本計画』に基づいている。この平成11年3月同時に『滋賀県一般廃棄物広域処理計画』も出されているが⁽¹⁷⁾、この2つの報告書はともに滋賀県廃棄物広域処理システムモデル検討委員会による

『廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書』に基づいており、この報告書もまた同じ平成11年3月に出されている。（次節でふれられるが、この報告書は候補地選定の基本方針が示されているものである）。『検討調査報告書』を作成した検討委員会は、平成11年1月18日に第1回委員会を開いて京都大学大学院教授武田信生氏を委員長に選出し、第2回委員会は平成11年2月19日に開かれ、3月には『検討調査報告書』が提出される。武田氏は国の廃棄物政策にも深く関わる「重鎮」であるが、次世代型廃棄物処理検討調査委員会の委員長であった。この武田氏がここでふれる住民参加のための『整備計画委員会』の委員長に就く。またこの一連の委員会に平成10年より、日本技術開発株式会社がコンサルタントとして関わっている。

委員会設置要綱によれば、この委員会は、「志賀町栗原地先に設置する後期処理システム施設整備についての基本計画を策定するにあたって必要な事項を検討し、または意見をきく」（要綱第1条）ことを目的として設置されており、栗原地先の土地が前提にされている。前節の文脈にある「地元同意」と合せてみると、県の巧みな手順が透かして見えてくる。

委員会の構成は、（1）学識経験者（2）住民代表（3）公募委員（4）関係団体の代表（5）関係行政団体の代表からなっており、前述したように武田氏が委員長に就いている。住民代表は5名でその内3名が志賀町からとなっているが、いずれの委員も果たして住民代表と言えるか、委員会に意見書が提出されている。特に若杉貞子氏はこの委員会では住民代表となっているが、この委員会に先立つ次世代型検討委員会では学識経験者として委員会に名を連ねている。大学の非常勤講師をしているが元は県の管理職であった。委員会の欠席も多く、住民から厳しい批判が出されている。こうした委員会での専門家の役割は極めて重い⁽¹⁸⁾。

3名の公募委員の中にあって志賀町から応募したN氏は一貫して、焼却施設の必要性について疑問を投げかけている。資料を毎回準備して、栗原地先は県内でも最もなじまない場所であること、さらには志賀町と邇中地先（建設予定地の栗原地先から至近距離にある）不法投棄現場の現状回復をどうしていくか、問うている。しかし、N氏の疑問がどこまで生かされるのであろうか。

委員会は確かに公開されて、平成14年3月5日の第1回より平成16年8月18日までの2年半に12回の委員会が開かれている。志賀町栗原地先を前提にしており、「土地の選定については議論しない。計画を具体化するためにある」とされたが、「なぜ志賀町なのか」といった入り口のところでほとんど足踏み状態が第6回まで続いた。第7回委員会で、それまで栗原への疑問を出してきた地元出身で、反対住民に最も良き理解者と考えられた学識経験者委員（NGO）の採決提案で、多数決によって「要綱どおりに栗原をそのままで審議する」道へと事態が変わってしまった。要綱が修正できるかのような期待を抱いて委員会の行方を見守ってきた住民を大いに失望させる進め方であった。

委員会は、志賀町のリコール成立に伴う出直し町長選に関係して平成15年7月28日、第

8回委員会以降第9回委員会まで8ヶ月の休止期間があった。さらに出直し町長選で産廃反対の町長の誕生で、前町長推薦の2名の委員が辞任した。それまでも大津市長推薦の女性委員の辞任(第4回委員会で報告)、学識経験者の委員の辞任(第8回委員会、栗原を削除する提案が否決されたため)があり20名のうち4名の委員が欠員になるという異常な状態で推移した。平成14年11月20日委員会では現地視察も行い、引き続いて住民代表が意見を表明する場が持たれた。平成15年7月28日の第8回委員会より住民の意見発表が行われるようになった。

2) 住民の示した疑問点

①県自ら作成した『報告書』に目を閉ざす県の計画

県は候補地選定の基本方針について、『廃棄物広域システムモデル検討調査報告書』において「産業廃棄物処理施設の建設位置決定の考え方」を4つの条件で示している。

- ・収集・運搬効率を考慮する → 廃棄物の多量発生地域内もしくはその周辺
- ・エネルギーの効率利用 → 企業集積による多エネルギー消費地区
- ・エネルギー利用施設の有効配置 → エネルギー利用施設が有効に活用可能地及び集客施設の有効配置
- ・地場産業の育成の可能性 → 関連企業との連携による観光資源などの開拓

栗原はこれらいずれの基準にもあてはまらない。この『報告書』は、県が議会に諮って土地取得を行った平成13年3月より2年前に出されたものである。さらに同報告書において県は「事業の実施について地元の合意を得るため、地元市町村等の趣旨説明を行う。廃棄物処理施設建設事業のプロセスの中で、最も重要なのは地元地域の合意取得である」⁽¹⁹⁾としている。

②志賀町からの「申し出」

県は「志賀町からの申し出」を繰り返してきた。これは、地域の人たちが反対していくには、「地元同意」以上の壁になる。町が根拠とする栗原地区の「要望書」は、4ヶ月後に絶対反対の「申入書」から書き換えられたものであった。平成9年6月から11月にかけてのことであるが、この間の平成9年6月17日、町議会終了後の全員協議会で、「断念されたゴルフ場計画地の一部を買収すると説明し、反対意見がなく全員の承諾」とされている。また、国が1月にダイオキシン対策の「新ガイドライン」を通達し、さらに5月、その「新ガイドライン」に基づいた「広域化計画」を示して、新たな大型処理施設計画を各都道府県に通達した時期と重なっている。情報公開を求めてきた住民が「県は自ら定めた情報公開条例を犯してまで、志賀町住民を騙しています」と題して、第10回整備計画委員会に提出した「発言希望」は、県が住民に対してとり続けた不誠実な姿勢を問いただしている⁽²⁰⁾。

場所を探す前に「志賀町よりの申し出があった」とする県の主張に対し「いつ、どこで、町の誰から、県の誰に、どのような内容であったか」を質問しました。その回答は「平成12年秋ごろ、町長らが来訪し、口頭で」でした。そこで開示請求で得た公文書で、「平成12年秋ごろ以前にすでにこの事業計画を県が進めていた」ことを示し、国松知事と上田課長が虚偽の説明をしていることを問い質しました。知事と課長は平然と県民を騙したのです。

……

平成15年7月14日の環境農水特別委員会での上田課長の答弁は「……廃棄物処理施設というのは非常に住民から嫌われる施設です……住民の方からいいよと声を掛けていただくというのは本当にありがたい話です……」とあり、私の公開質問で反省するどころか平然とウソを繰り返しています。またもやいかにも「志賀町側からの申し出」があったかのような話ですが、逆に国のごみ政策に呼応する形で「ノドから手の出るほど欲しい産廃処理施設の用地」であることを、上田課長は語らずもがな語っています。産廃計画も何もないところで、ただそこに土地があるだけでよりによってこの土地をいきなり産廃処理施設に使って下さいなどと申し出るのでしょうか。上田課長の答弁は、常識では考えられないものです。……

平成15年10月21日付朝日新聞による「平成11年10月26日の県から町への用地買収照会文書」の記事は、「志賀町の申し出」がウソであることを如実に示しています。平成14年4月に住民が「栗原地先の県の取得した土地に関わる取得に際する書類一式」を条例に基づき正規の手続きで情報公開開示請求をしていますが、この請求に対して県は、平成11年10月26日付「……用地の取得と廃棄物処理施設の整備について格別のご配慮をいただきたい……」と書かれた公文書の、存在自体も示していませんでした。

県はこの公文書をどこまでも隠しておきたかったのです。「大きな意味を持つものではないと事務的に判断」といかにも大した問題ではないかのごとく説明し、その存在すら明らかにしなかったことは極めて重大で、県自らが定めた情報公開条例に違反しています。県民が条例違反をしても許されるのでしょうか。

ここにおいて、県が二重の意味で誤りを犯していることが指摘されている。情報開示請求されたにもかかわらず、県はその存在すら明らかにせず、しかもその明らかにされなかった公文書が志賀町からの申し出どころかその逆で、県琵琶湖環境部長高田寛文より志賀町長北村正二への公文書「資源環境型社会に対応した廃棄物処理施設用地取得について（照会）」であったのである。

3) 小括

県は、「廃棄物処理施設が逼迫している」と建設計画の第1理由に掲げている。ことあるごとに配布される説明資料にも示されている。そこには、県外から持ち込まれる廃棄物について

は全く示されていないで、滋賀県では県内処理ができずに県外での処理に頼っているような印象を与える⁽²¹⁾。しかし、県外から持ち込まれる廃棄物もあるわけで、一般廃棄物については、搬入量と搬出量は同量であり、産廃だけについてみれば平成11年度県外への搬出量43.6万トン、搬入量37.8万トンで、約6万トンが県外へ搬出されていることになっている⁽²²⁾。

一日300トンの処理能力とされるこの計画は、県外への搬出量を県内で処理するためのものであるはずだが、果たしてそうなのか。国のいう「広域化」に合せて、志賀町での産廃計画のために7市町(大津市、草津市、守山市、栗東市、志賀町、中主町、野洲町)にて「広域処理システム関係市町等協議会」が平成13年4月設置されており、この協議会に出された資料を基にして計算された、廃棄物量と処理能力を差し引きして出した余裕率のデータがあるが、平成13年度0.82、平成14年度0.78と、逼迫などしていない。むしろ余裕があるのである。この上に300トンなのである。300トンは、国の件の「通知」で「可能な限り焼却能力一日300トン」と示された数字でもある。ちなみに志賀町の廃棄物量は平成13年度には19トンで、7市町の合計571トンのわずか3.3%に過ぎない⁽²³⁾。この300トンもすでに450トンに引き上げられた数字が示されだした⁽²⁴⁾。

廃棄物紛争を手がけてきた弁護士で理学博士でもある梶山正三氏は、「地域住民が廃棄物処理施設の建設に反対する理由は、地域の自然環境や生活環境の破壊とそれによってもたらされる水・大気汚染、生態系の破壊である。しかし、地域の中に巨大な構造物ができれば右のような被害は少なからず生じるものであるから、住民もそれだけの理由で反対するわけではない。真の反対理由は民主的なルールが無視されて事業が強行されことにある」として、「①廃棄物処理施設は紛れもなく技術的欠陥物であり、遅かれ早かれ必ず周辺環境の悪化をもたらす。②事業者や行政による情報の隠匿がなされ、計画が突然地域住民の前に知られる。③提示された計画に対して、地域住民がその廃止・変更を求めても無視される」と指摘している⁽²⁵⁾。志賀町においても、そのままではまる。

滋賀県で工場など事業所の最も集積する国道1号に即して連なる大津市から野洲町にかけての地域に比べて、工場などほとんど進出してこなかった志賀町である。県は大型産廃施設でエコタウンのまちづくりを志賀町に描いてみせるが、果たして住民を説得できるであろうか。

新設された大型の焼却炉ほど稼働率の上がらないことが朝日新聞社の調査によって明らかにされている。そして、多くの自治体が焼却施設の新施設に走るのは、国の補助金政策が絡んでいることが指摘されている⁽²⁶⁾。第1回整備計画委員会において、事業者代表委員のS氏(旭化成)は氏の会社が「94%の再利用し、……ガス化溶融炉には賛成ではない」と発言している⁽²⁷⁾。今や廃棄物の減量は、消費者以上に事業者に課せられた責務である。地球温暖化が深刻になり始めているし、大量生産・大量消費・大量廃棄の社会への反省はすでにヨーロッパでは始まっている。僅かに残された比良山麓の自然を壊してまで、大型の産業廃棄物焼却炉が本当に必要であろうか。

〔注〕

- (1) 全国産廃問題市町村連絡会議，<http://www.c-i.co.jp/sanpai/>。この会議は，平成10年11月に発足，平成14年7月環境大臣に提言書を送っている。現在36自治体が加盟し，岐阜県可児郡御岳町役場に，事務局が置かれている。
- (2) 平成12年度の日本の産業廃棄物は約4億600万トンであるのに対して一般廃棄物が5,236万トンで，廃棄物の9割近くが産業廃棄物である。金谷健「産業廃棄物の現状と問題点」（第70回湖灯塾，京都新聞主催，平成15年10月17日）。平成12年度の滋賀県の産業廃棄物は384万4千トン，一般廃棄物は48万トンで（『滋賀県廃棄物処理計画』，平成14年3月，滋賀県），産業廃棄物が89%を占める。
- (3) 梶山正三『廃棄物紛争の上手な対処法』民事法研究会，p. 33。
- (4) 中地重晴氏によると，「香川県豊島の産業廃棄物不法投棄事件は，『行政の無策，法の不備』を端的に示しており，豊島事件の解決なくしては，廃棄物問題の前進はない」という。その豊島では，平成2年に兵庫県警によって摘発されるが，「香川県廃棄物対策室の担当者の供述調査によれば，約13年間に118回も立ち入り調査を実施しながら，なんの行政指導も行われなかった」のである。環境監視研究所中地重春著 1996『ゴミあふれて山河なし』くろうじん出版事務所，平成8年，p. 62～p. 64。
- (5) 津川敬「最新式焼却炉の事故の数々」
<http://www.asahi-net.or.jp/ph6j-j-sngw/Tugawa.html>。
- (6) 『朝日新聞』平成16年9月23日。
- (7) 中村正憲「公害調停で暖簾をくぐれたが責任明確化が今後の課題」『大阪府豊能郡ダイオキシン公害調停記録集1998. 9～2000. 7』，公害調停記録集編集委員会，2001年2月。
- (8) 早川洋行「有機的連帯を超えて～産廃処分場をめぐる住民運動から学んだこと～」
（環境教育湖沼実習センター第47回研究会，平成14年1月26日）。『京都新聞』平成14年3月15日。
- (9) 『京都新聞』平成14年1月29日，8月24日，平成15年6月18日。
- (10) 『京都新聞』平成14年12月17日，18日，21日，平成15年8月22日，『朝日新聞』平成14年12月25日。
- (11) 『琵琶湖環境農政水産常任委員会会議録』平成13年3月14日，p. 30。
- (12) 『朝日新聞』平成14年5月11日。
- (13) 住民の会は住民ネットの会員であり，このような表現は矛盾するが，住民の会の活動が住民ネットを外れたところで時として行われている現実がある。
- (14) 『京都新聞』平成14年7月3日。
- (15) 『なぜ白紙撤回なのか』志賀町大型産廃焼却施設を考える会』平成16年10月。
- (16) 『週間金曜日』No. 482，平成15年10月31日。
- (17) 県のこの計画は，平成9年5月の旧厚生省課長通知に結びついている。「新ガイドライン」に基づく広域化計画を，平成10年3月までに出すよう国は指示していた。
- (18) 森住明弘氏は能勢町のダイオキシン問題で，専門家が重大な誤りを犯したことについてふれている。森住明弘「専門家と市民の関係」『大阪府豊能郡ダイオキシン公害調停記録集1998. 9～2000. 7』，公害調停記録集編集委員会，2001年2月，p. 308。
- (19) 『廃棄物広域処理システムモデル検討調査報告書』滋賀県，平成11年3月，p. I-4 p. II-55。
- (20) 第10回県南部広域処理システム施設整備計画委員会議事録。
- (21) 『滋賀プラス1』臨時号（志賀町の皆さんへ），2003年8月15日。
- (22) 『滋賀県廃棄物処理計画』平成14年3月，p. 15。
- (23) 『志賀町栗原地先大型産廃焼却施設建設計画について』志賀町産廃施設計画問題・住民ネットワーク

ク,平成14年2月24日,p.6~7。

- (24) 第11回県南部広域処理システム施設整備計画委員会,「県南部広域処理システムで対象とする廃棄物の量と質について」資料1。
- (25) 梶山正三『前掲書』P.78~81。
- (26) 『朝日新聞』平成14年12月23日。
- (27) 第1回県南部広域処理システム施設整備計画委員会議事録。

(たにぐち ひろし 公共政策学科)

2004年10月15日受理